

# 언론권력의 재편? 경제민주화? 이념대결? 포털 논쟁의 이면: 자율규제와 최소규제의 원칙이 필요\*

송경재 (경희대학교 인류사회재건연구원 조교수)

최근 한국의 비약적인 인터넷 정치.경제.사회.문화 현상에 대해 국내외의 관심이 집중되고 있다. 이와 같은 한국의 인터넷발(發) 사회변화에 주목한 영국의 The Independent지는 2006년 11월 22일자 인터넷 판에서 “인터넷의 미래를 보려면 한국을 보라”라는 제하의 기사를 게재한 바가 있다. 그만큼 인터넷 보급과 확산, 발전 과정은 한국사회 전반에 영향을 미쳤다. 그 중에서 특히 주목받는 영역은 커뮤니케이션 분야이다.

인터넷은 오랜 시간동안 면대면(face-to-face)과 일대다(一對多) 커뮤니케이션이 주를 이루었던 산업사회의 커뮤니케이션 패러다임을 다대다(多對多, many-to-many) 커뮤니케이션의 방법을 가능케 했다. 커뮤니케이션의 변화는 2000년대 이후 인터넷 사용자 수의 증가, 스마트폰이나 태블릿 PC 등 무선 스마트 기기 보급에 따라 참여와 개방, 공유의 웹 2.0이 확산되면서 새로운 네트워킹 기반의 커뮤니케이션인 소셜 네트워킹 사이트(social networking sites: SNS)로 더욱 활성화되고 있다. 이제 전 세계 사람들이 네트워크로 연결되어 몇 단계를 거치면 연결되는 좁은 세상 네트워크(small world network)가 가능하게 되었다. 최근에는 네트워크를 기반으로 하는 트위터(Twitter.com)와 페이스북(Facebook.com), 구글플러스(Google Plus), 유튜브(Youtube.com) 등의 SNS기반의 소셜 미디어(social media)가 등장하면서 커뮤니케이션과 정보의 양은 더욱 증가했다.

## 인터넷 정보의 시작점, 포털 사이트

하지만 SNS와 스마트 환경 같은 새로운 정보서비스가 등장해도 사용자들은 인터넷 정보검색의 경로를 웹 포털 또는 포털 사이트(web portal or portal sites: 이하 포털)에서 찾는다. 때문에 포털의 중요성은 인터넷 등장 초기나 지금과 같은 스마트 모바일 환경이나 별반 차이가 없다. 학문적으로 ‘포털’이란 용어는 사회과학적으로 명확히 정의된 용어는 아니다. 포털은 말 그대로 관문이라는 의미를 가지고 있으며 인터넷 사이트를 분야.영역별 카테고리로 구분해 정보를 제공하는 사이트를 지칭한다. 인터넷 백과사전인 위키피디아(Wikipedia.com)도 “포털은 웹 사이트의 정보를 동일한 방식으로 분류하고 제공하기 위해 특별하게 설계된 웹 페이지”로 정의하고 있다. 그런 맥락에서 본다면 포털의 등장은 사용자들의 편리성을 추구하기 위한 필요의 산물이었다. 초기 등장했던 포털이 주로 정보검색엔진을 개발한 업체 - 예를 들면, 야후, 라이코스, 알타비스타 등 - 라는 사실이 이것을 증명한다. 이후 포털은 인터넷 경제의 호황과 함께 주식시장에 기업공개를 실시했고 포털은 그 자금을 활용하여 이메일, 커뮤니티, 블로그, 멀티미디어, 토론장, 소셜 미디어 등으로 사업 영역을 다원화했다. 포털의 발전과정은 전문가나 엔지니어가 아니라 일반인들이 쉽게 인터넷 접근성(Internet access)을 향상시킬 수 있게 한 과정이라 할 수 있다.

\* 발제문의 일부는 필자가 언론에 투고한 기고문과 성균관대학교 성균중국연구소에 제출한 논문의 내용이 포함되어 있습니다. 저작권문제로 인해 전문을 인용을 하실 때 필자의 허락을 부탁드립니다.

그렇지만 최근 한국에서는 포털과 관련한 많은 논란이 제기되고 있다. 그 대표적인 것이 바로 커뮤니케이션, 특히 포털의 뉴스서비스를 둘러싼 논쟁과 정치적 이해관계에 따른 갈등이 그것이다. 일부 학자들은 포털의 사회정치적 영향력을 빗대어 '포털의 정치화'라 부르며 그 위험성을 경고하고 있으며, 시민사회에서도 포털의 과도한 영향력을 우려하고 있다.

## 포털을 둘러싼 논란

기존 언론사와 포털간의 논란은 첫째, 미디어의 의제설정권 측면에서 뉴스 편집권과 관련한 논쟁, 둘째, 포털 토론방에서 전개된 진보-보수 이념대결, 그리고 마지막으로 최근 불거진 경제민주화 논쟁이다.

첫째, 한국에서 기존 언론사와 포털의 의제 설정권한을 둘러싼 논쟁은 시민단체와 학계에 의해 처음 제기되었다.<sup>1)</sup> 이들은 포털 뉴스제목의 문제점을 인지하고 과장, 황색저널리즘적인 제목이 부각되고 있다고 지적했다. 아울러 모니터를 통해서 한국의 주요 3대 포털인 <네이버>, <다음>, <네이트>의 메인페이지 뉴스를 2005년 5월 9일부터 6월 17일까지 5주간에 걸쳐 4,659건의 기사를 분석했다. 분석결과 첫째, 포털뉴스는 언론사가 제공한 원(原)기사와 다른 제목변경과 노출시간, 노출빈도 등의 게이트키퍼(gatekeeper) 역할을 하고 있으며 둘째, 포털 뉴스는 하루에도 수백만 명의 방문자가 읽고 있어 뉴스를 공표(publishing)하는 언론으로서의 기능을 하며, 셋째, 이에 대한 언론으로서의 사회 책임성이 필요하다는 점을 지적했다. 이 지적은 이후 포털의 자의적 뉴스편집과 관련한 편향성 내지는 중립성 논쟁을 야기했고 각 포털에서는 문제의 심각성을 인지하고 뉴스편집 가이드라인의 제정과 이용자들이 참가하는 모니터링 위원회 구성, 뉴스 원문 수정을 최소화하기 위한 제도 마련의 계기가 되었다.

하지만 논쟁은 끝나지 않았다. 2009년 <네이버>는 메인뉴스 편집권을 다시 개별 신문사에 위임하는 방식으로 전환하면서, 기존 언론사들과 갈등이 시작된다. 뉴스 저작권과 관련하여 <네이버>가 언론사에게 자율적으로 편집을 할 수 있는 권한을 제공하자, 일부 언론사들은 선정적인 뉴스나 자극성 기사달기에 몰두하게 되었다. 이에 포털은 언론사에 대한 제재를 가하기 시작했고 인터넷 트래픽과 관련한 광고수입 논란으로 확산되면서 또 다른 마찰이 시작되었다. 결국 이는 뉴스의 의제설정권한을 둘러싼 플랫폼 전쟁으로 확산되었다. 이 문제는 포털 플랫폼을 통해 얼마나 많은 이익을 보는지에 대한 문제까지 결합되어 기존 언론사들과 경제적인 문제에까지 갈등이 진행 중이다.

하지만 이러한 표면적인 갈등의 이면에는 더욱 큰 정치적인 이해관계가 내재되어 있다. 그것은 바로 포털에서 진보와 보수 시각의 대립과 관련된 논란이다. 이러한 정치논쟁은 2004년으로 거슬러 올라간다. 일부 보수 시민단체와 뉴라이트 계열 언론사들은 포털의 진보적 시각으로의 이념적 경도성이 강하다고 비판하며 대표적으로 포털 <다음>의 아고라 토론방과 <네이버>의 토론방을 지적했다. 2004년 노무현 전대통령의 탄핵정국과 2008년 미국산 쇠고기 수입반대 촛불시위 과정에서 나타난 포털 토론방의 역할은 상당했다. 각각 찬성과 반대토론이 난무했고 이념적으로 진보와 보수의 대립의 장으로서 포털 사이트의 토론방이 활용된 것이다. 당시 대표적인 토론방이었던 포털 <다음> 아고라는 진보적인 성향의 네티즌들이 결집하는 공간으로 활용되었으며 토론방에서 만난 네티즌들이 직접 촛불집회에 <아고라>라는 깃발을 들고 참석하기도 해서 주목을 받았다.

1) 이와 관련한 연구는 논문으로 발표되었다. 송경재. 2006. "포털의 의제설정과정에 관한 연구 - 네이버,네이트,다음 뉴스서비스를 중심으로," 『사회이론』 통권 제29호를 참조하기 바란다.

하지만 2008년 이후 <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(정보통신망법)>의 불법·유해 게시글을 임시로 차단할 수 있는 임시조치와 지금은 사라진 인터넷 실명제로 인한 정치적인 발언들이 제약당하면서, 진보적 시민단체와 네티즌들로부터 포털이 토론방에서 표현의 자유를 제한하는 정부 규제에 굴복했다고 비판했다. 이 과정을 거치면서 포털이 주도하던 토론방 기능은 심각하게 위축되기 시작했다. 여전히 여론의 용광로 기능을 하고 하루에도 수십만 명, 수백만 명이 방문하며 토론하는 공간으로 유지되고는 있지만, 메인페이지의 중심에서 점차 사라지게 되었다는 비판을 받았다.

셋째, 2008년부터 기존 미디어와 정치적·이념적 문제에 이어 경제적인 문제도 등장한다. 이른바 포털이 사업영역을 확장하는 과정에서 소규모 골목상권에 대한 침해논란이 그것이다. 중소 콘텐츠 시장에서 포털 영향력이 강하다보니 일부분에서는 피해를 본다. 그리고 대형 포털사가 중소 콘텐츠에서 운영해오던 서비스 영역을 빼앗는다는 문제도 제기되었다. 특히 박근혜 정부 들어 경제적 갑을 논란의 와중에서 중소 콘텐츠 서비스 영역에까지 침범하여 이익을 확장했다는 점에서 많은 비판을 받고 있다.<sup>2)</sup>

이전에도 포털은 검색의 시장점유율이 시장지배적 사업자(독점)로 <공정거래위원회>에 의해 결정되었고, 이에 불복한 포털과 공정위 간의 법정공방도 계속되고 있다.<sup>3)</sup> 그러던 것이 2013년에 본격적으로 경제민주화를 명분으로 5월부터 포털들을 상대로 시장지배적 지위 남용 및 계열사 일감 몰아주기 등 불공정 거래행위에 대한 조사를 벌이기도 했다. 사실 그 시작은 포털의 영향력 확대에 따른 시장지배적 지위의 남용이 문제가 되면서 부터이다. 검색만 본다면, 코리아 클릭 조사로 지난 5월 기준 <네이버> 점유율은 72.8%, <다음>은 21.3%이고 스마트폰이 적용되는 모바일 분야 역시 <네이버>가 75%를 넘었다. 물론 법적으로 검색기능이 시장지배적 사업자여부에 대한 논란은 있지만 높은 수치인 것은 분명하고 이를 통한 검색광고 수익을 올리고 있다는 점에서 논란이 가중되고 있다.<sup>4)</sup>

물론 포털도 기업인만큼 이윤을 추구하는 것은 문제가 없다. 그리고 문제가 되었던 부동산 서비스 역시 부정확한 정보의 공정성을 위해 기하기 위한 서비스였고 이것이 부동산 가격의 안정화에 기여했다고 주장하고 있지만 결과적으로 많은 중소 상공인의 피해로 인해 시장 지배적 사업자의 지위를 악용하거나 중소 콘텐츠 업자나 상공인들의 영역에까지 문어발식 사업을 확장했다는 비판을 피할 수는 없다.

## 포털 논란이 왜 정치쟁점화 되는가?

이상 포털 논란의 핵심에는 2층위에서 한국의 정치상황에 대한 단면이 발견된다. 첫째, 언

2) 그 중에서 가장 논란이 되었던 것은 부동산 업종과의 마찰이다. 2009년부터 한 포털이 부동산 서비스를 실시했는데 이것이 골목상권의 대표 격인 부동산 서비스업자들을 망하게 한다는 비판에 직면하게 되었다. 검색시장 점유율이 압도적인 포털이 자체적으로 부동산 서비스를 하자, 이에 앞서 비슷한 사업을 해온 업체들이 매출 감소나 도산위기에 직면한 것이다. 지금은 합의가 되어 포털의 부동산 관련 사업이 축소되었지만 골목상권 침해와 관련한 대표적 사례로 비판받았다.

3) <공정위>는 2008년 시정 지배자 지정을 하여 일부 대형 포털사에 과징금을 2억 8000만원 부과하였다.

4) 이는 수치상으로도 잘 나타난다. <네이버>는 2013년 2분기 실적이 매출 7,226억원에 영업이익 1,942억원, 당기순이익 1,227억원을 기록했는데 이중 검색광고는 전체 매출의 46%, 배너광고(디스플레이 광고)는 12%를 차지했다. <다음>도 매출 1,325억원, 영업이익 239억원, 당기순이익 176억원을 기록했는데 매출의 93%가 광고였고 전체 매출의 50%를 검색광고에서 43%는 배너광고에서 얻었다(블로터닷넷 2013/08/09 <http://www.bloter.net/archives/160881> 검색일: 2013/08/21).

론사와 포털간의 갈등이다. 기존 언론사들은 지나친 포털로의 미디어 정보독점으로 인해 검증되지 않은 의제설정기능과 여론의 왜곡을 야기할 수도 있다고 지적한다. 여기에 포털사로부터 콘텐츠 이용료를 받지만 포털 광고수익에도 미치지 못하고 있어 오히려 콘텐츠 유통이 뉴스생산자를 압도하는 기형적인 형태에 대한 불만이 가중되고 있다. 여기에 더해 기존 언론사들은 박근혜정부 들어 경제민주화 논리를 앞세워 포털이 중소 인터넷 기업의 발전을 가로막는 인터넷 생태계 파괴자라고 비판하며 포털 때리기에 열중하고 있다. 요컨대, 기존 언론사와 포털간의 갈등은 의제설정권과 관련한 다툼과 언론권력 시장의 주도권을 생산자인 기존 언론이 가질 것인가, 아니면 유통자인 포털이 가질 것인가의 파워게임 양상을 보이고 있다. 초기에는 의제설정권과 기사제목달기 등의 문제에서 시작했지만 최근에는 뉴스 저작권료 협상, 포털 뉴스면의 광고수익 분배 등 경제적인 문제로까지 전장이 확장되고 있다.<sup>5)</sup>

둘째, 언론과 포털 간의 문제의 이면에는 진보와 보수 간의 이데올로기 갈등도 내재되어 있다는 점에서 정치쟁점화 되고 있다. 이미 2002년 이후 3차례의 대통령 선거에서 포털의 미디어 영향력은 상당한 것으로 평가되고 있다. 포털은 2007년 대선에서 <네이버> 포섭론, 2008년 <다음> 아고라 압력 등으로 곤욕을 치룬바 있다. 현재의 한국정치지형에서 보수여당에서는 진보적 공론장 역할을 하는 포털의 뉴스와 토론방이 부담스럽기 때문에 일정한 규제를 가하려는 움직임이 있다. 반면에 야당에서는 이를 표현의 자유를 제한하려는 것이라고 비판하며 일부 포털의 문제는 인정하지만 표현의 자유를 훼손하는 규제는 하지 말아야 한다고 반대하고 있다. 여기에 언론사들과 기업, 시민단체, 학계의 입장이 혼재되어 복잡한 양상으로 확산되고 있는 것이다.

## 장기적 안목의 해법 필요

그런 차원에서 본다면 경제민주화 논란 속에서 포털의 인터넷 생태계 왜곡은 좀 더 면밀한 조사가 필요하다. 포털이 불공정 행위를 중소 콘텐츠업체에 하고 있는지, 그리고 규모는 얼마나 되는지 등에 대한 다각적인 조사가 필요하다. 하지만 현 단계에서 포털의 자율규제 노력이 시작되고 있다는 점에 주목해야 한다. 논란의 당사자였던 <네이버>는 이미 부동산산업에서 철수했고, 맛집과 여행 콘텐츠 서비스에서도 철수했다(서울경제 2013/09/26). 뿐만 아니라 장기적인 중소 인터넷 기업들과의 상생을 위한 소상공인 상생기구(연합뉴스 2013/09/27) 등의 출범을 준비 중이다. 이는 진위야 어찌되었든 그간 포털들이 갑의 지위에서 일부 중소상공인들과의 상생의 장을 마련하지 못했다는 자체 비판의 반영으로 적극 환영할 만한 일이라 할 수 있다. 향후 이러한 노력은 시장의 자율규제 노력에 의해 더욱 확대되어야 할 것이다.

그렇지만 이러한 경제민주화와 관련된 포털 자체의 개선노력에 비해 앞서 지적한 언론과 언론 주도권과 이념 등의 2차원의 대립과 갈등은 쉽게 해결되기 힘들 것이다. 각각의 이해관계에 따라서 기존 언론사들과 정치권, 그리고 시민단체, 인터넷 기업과 포털 등이 상이한 입장을 가지기 때문이다. 하지만 분명한 원칙은 있다. 인터넷 사용자들인 네티즌의 이해가 필요하다는 것이다. 즉 문제가 있다고 정부여당의 주장대로 규제를 남발하는 것은 임기응변은 될 수

5) 실제 포털로의 뉴스소비 집중은 심각하다. <한국언론진흥재단>의 '2012 언론수용자 의식조사'에 따르면, 전국 만 18세 이상 국민 5000명을 대상으로 한 조사에서 인터넷 뉴스 이용방법에 있어선 포털 메인 페이지의 뉴스 제목을 보고 클릭하는 경우가 87.4%로 가장 많았다. 그리고 실시간 검색 순위도 57.3%였다. 이러한 수치는 한국에서 이미 뉴스 수용자들의 소비패턴이 바뀌고 있으며 그 중심에 포털이 놓여 있다.

있지만 근본적인 처방은 될 수 없다. 때문에 이번 포털 논란의 해법은 장기적인 안목을 가지고 해결방법을 모색해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 시장, 사용자인 네티즌, 정부, 학계·시민사회 등 각각의 층위별로 노력이 필요하다.

첫째, 시장 자체적인 자율규제 노력이 필요하다. 포털은 자체적인 문제점을 인지하고 인터넷 기업과 기존 언론사가 상생할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 특히 이번에 부각되었던 중소 인터넷 기업과의 상생협력의 강화를 위한 기금 조성, 일부 골목상권에 대한 철수, 그리고 광고 중에서 검색광고의 표시 등 여러 차원의 자체적인 정확화가 필요하다. 그리고 사용자들의 허위, 불법정보를 거를 수 있는 자율적인 정확화가 이루어 질 수 있는 기술적인 방법을 강구해야 한다.

둘째, 시장의 자율규제는 반드시 사용자인 네티즌들의 표현의 자유를 확대해야 한다. 자칫 시장의 과도한 개입이 네티즌들의 이용권 또는 접근권을 제한할 수도 있다. 이는 자율적인 정확화이지만 자칫 과했을 경우 사업포기 등으로 게시판의 기능이 위축되거나 토론장의 기능이 저하되어서는 안 된다. 악성댓글과 불법·유해성 게시글에 대한 제재는 현행법상 필요하지만 그것이 일정한 수준을 넘어가면 최소규제의 원칙에 어긋나게 되고 자칫 과도한 포털 때리기가 계속될 경우, 기업으로서 포털은 사업을 확장하기 보다는 사업축소와 유지, 공론장 기능 위축 등의 위협 효과(chilling effect)가 나타날 수 있다.

셋째, 정부는 규제자로 나서지 말고 시장의 이해관계를 조정하는 역할을 통해 소비자인 네티즌들의 기본권을 지키는 원칙을 준수해야 한다. 실제 포털 논란에서도 확인되지만 언론사와의 갈등은 정부가 관여할 대상이 아니다. 포털과 언론사들 간의 계약에 따라서 해결할 문제이다. 정부가 주목해야 할 것은 독점으로 인한 피해가 네티즌들에게 어떤 악영향이 있을 것인가 등에 대한 조사가 선행되어야 한다. 예컨대, 자연독점이 오히려 시장에 도움이 되고 소비자인 네티즌 편익에 도움이 된다면 그것을 어디까지 정부가 규제할 지에 대한 여러 고려 등이 필요하다. 그런데 작금의 현실은 몇몇 문제에 대한 대안으로 독점으로 규정하고 이에 대한 매스를 먼저 대려는 것은 정부업무의 선후관계가 잘못된 것이라 할 수 있다.

마지막으로, 시민사회와 학계의 감시도 계속되어야 할 것이다. 포털이 항상 선(善)일수는 없지만 항상 악(惡)일수도 없다. 사안에 따라서는 현재 포털로 인한 소비자인 네티즌은 많은 편익을 누릴 수 있다. 하지만 어느 시점에서는 그것이 소비자의 이해관계에 대치될 수도 있는 것이다. 고로 이러한 악이 될 수 있는 포털을 감시하고 견제할 수 있는 시민사회와 학계의 지속적인 관심이 필요하다.

결론적으로 이상에서 살펴본 4가지 층위에서의 노력(자율규제와 최소규제의 원칙)이 자리를 잡는다면 법에 의한 강제 규제는 가장 나중에 고려해도 될 것이다. 그리고 포털의 문제점도 이번에 밝혀진 바와 같이 광대한 사업 영역중에서 무엇이 문제이고, 무엇이 진흥을 위한 격려가 필요한 지 등에 대한 정확한 타산이 필요할 것이다. 자칫 국내 정치적·경제적 이해관계로 인한 선부른 규제가 양산된다면 오히려 해외 사업자에 비한 역차별이 될 것이며, 포털사업이 냉각한다면 인터넷 생태계가 빙하기에 들어가 버릴 수도 있다. 이러한 국가적인 이익 차원의 고려도 향후 추가 논의에서 필요할 것이다.